

Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Seit Beginn des Jahres 1995 hat die neu ernannte Kommission unter Präsident Jacques Santer auch im Bereich der Verkehrspolitik, für die Neil Kinnock verantwortlich ist, deutliche Zeichen zur weiteren Entwicklung und Vertiefung gesetzt. Der Gesamtbericht der Kommission für 1995¹ weist auf mehrere Mitteilungen, Grünbücher und Vorschläge zu einzelnen Schwerpunktthemen der gemeinsamen Verkehrspolitik hin, die von den anderen Institutionen aufgegriffen wurden und bis in das Jahr 1996 hinein Gegenstand intensiver Debatten sind, z.B. anlässlich der informellen Ratstagung am 12./13. April in Rom. Eine Zusammenfassung der notwendigen Arbeiten enthält das Aktionsprogramm der Kommission vom 12.7.1995², welches das Vorgehen für die Jahre 1995-2000 aufzeigt. Mit dem Ziel der auf Dauer tragbaren Mobilität stehen drei Themen im Mittelpunkt: die Steigerung der Qualität und damit der Effizienz des integrierten europäischen Verkehrssystems (trans-europäische Netze, moderne Technologien, FTE-Politik), das reibungslose Funktionieren des Verkehrsbinnenmarkts (genaue Anwendung der Marktzugangs- und Wettbewerbsregeln, Bahnreform und Kostenanlastung, soziale Dimension), und die Intensivierung der Außenbeziehungen (Strategie zur Vorbereitung des Beitritts mittel- und osteuropäischer Länder, Verhandlungen über den wechselseitigen Marktzugang).

Zu diesen drei Schwerpunktthemen nennt der Gesamtbericht der Kommission eine Fülle von Aktivitäten und vor allem Ergebnissen der Gemeinschaftsgesetzgebung. Für Einzelheiten der in den letzten Jahren zahlreich und umfangreich gewordenen Regelungen zur gemeinsamen Verkehrspolitik muß insbesondere auf die im Gesamtbericht enthaltenen Tabellen I (Mitentscheidungsverfahren) und II (Zusammenarbeitsverfahren) verwiesen werden³. Einige weniger bekannt gewordene Grundsatzfragen zu den Bereichen Telematikanwendung im Verkehr sowie Entwicklung und Gestaltung des Ost-West-Verkehrs im Verhältnis zu den Reformstaaten werden im folgenden diskutiert.

Telematikanwendung im europäischen Verkehrssystem

Der ständig steigenden Mobilität von Personen und Gütern in Europa, die im grenzüberschreitenden Verkehr überproportional anwächst, muß mit der Verbesserung der Effizienz des europäischen Verkehrssystems begegnet werden. Damit ist im umfassenden Sinne sowohl die Verkehrsvermeidung als auch die bessere Nutzung der vorhandenen Kapazitäten der verschiedenen Verkehrsträger durch die Erleichterung des Verkehrsflusses bei gleichzeitiger Förderung von Sicherheit und Umweltschutz gemeint. Die modernen Informations- und Kommunikationstechno-

logien können gerade in ihrer Kombination, der Telematik, helfen, diese Ziele zu erreichen. Dies gilt nicht nur für den Fernverkehr, auch den über die Außengrenzen der EU hinausreichenden, sondern auch für den Nahverkehr, vor allem in den städtischen Ballungsgebieten. „Integriertes Verkehrsmanagement“ ist das Stichwort, „intelligente Transportsysteme“ (ITS) sollen geschaffen werden. Zu diesem Zweck müssen öffentlicher und privater Sektor auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene zusammenwirken, und auch die EU kann hierfür Beiträge leisten: Sie kommt als vierte Handlungsebene hinzu, die mit den drei anderen zusammenwirkt, um insbesondere die grenzüberschreitende Dimension der ITS zu entwickeln.

In den vergangenen Jahren sind von mehreren Mitgliedstaaten und der Europäischen Union selbst zunächst die technologische Forschung und Entwicklung vorangetrieben worden. So wurden Telematiksysteme entwickelt, die vielseitig eingesetzt werden können:

- von der Verwaltung für das Verkehrsmanagement und zur Organisation des öffentlichen Nahverkehrs;
- von der Wirtschaft für das Flotten- und Fahrzeugmanagement sowie für die Logistik des kombinierten Verkehrs;
- von privaten Reisenden und Fahrern zur Erlangung von Reise- und Routeninformationen;
- schließlich insgesamt zur Erhöhung der Fahrzeugsicherheit.

Heute besteht die Aufgabe darin, diese ITS auch möglichst flächendeckend zur Anwendung zu bringen und das Zusammenwirken der Beteiligten auf den vier Handlungsebenen entsprechend zu organisieren. Die staatliche Verkehrspolitik ist dabei vorrangig an der richtigen Systemarchitektur interessiert, die es ermöglicht, den Verkehrsfluß optimal über Zeit und Raum zu verteilen, also Staus und Unfälle zu vermeiden und die Schnittstellen, z.B. zwischen Straße und Schiene im öffentlichen Nahverkehr, zweckgerecht zu organisieren. Hierzu müssen insbesondere Verkehrsdaten gesammelt, ausgewertet und als Informationen an die Verkehrsteilnehmer weitergeleitet werden. Im europäischen gemeinsamen Markt ohne Binnengrenzen hieße dies konkret, daß ein englischer PKW- oder LKW-Fahrer für seine Fahrt aus Frankreich nach Deutschland schon vor Fahrtantritt und während der Fahrt die für die Route in beiden Ländern relevanten Daten in seiner Sprache mit seinem in England eingebauten Gerät über den Verkehrsinformationsfunk empfangen kann.

Für ihre Handlungsbeiträge stehen der EU neben den Instrumenten der Telekommunikations-, Forschungs- und Verkehrspolitik insbesondere die Kompetenzen aus den Artikeln 129b, 129c und 129d EGV über den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur zur Verfügung. In den Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes⁴ sind die Verkehrsmanagement-, Ortungs- und Navigationssysteme einschließlich der satellitengestützten Systeme für alle Verkehrsträger aufgeführt, so daß deren Einführung und Verbreitung mit Haushaltsmitteln der EU unterstützt

werden kann. Dafür sind in der Haushaltsperspektive 1995 aus den Budgetmitteln für die transeuropäischen Netze bis 1999 ca. 400 Mio. ECU vorgesehen⁵. Die wichtige Aufgabe, für die technische und organisatorische Interoperabilität der ITS europaweit Normen zu entwickeln, wird von der EU durch Gesetzgebung und in Zusammenarbeit mit dem europäischen Normenausschuß (CEN) wahrgenommen⁶.

Durch drei Ratsresolutionen vom Oktober 1994 (Verkehr allgemein)⁷, Dezember 1994 (Satellitennavigation)⁸ und September 1995 (Straßenverkehr)⁹ ist die Kommission aufgefordert worden, zwei beratende Arbeitsgruppen aus hochrangigen Vertretern der Mitgliedstaaten einzuberufen, die – in Zusammenarbeit mit Vertretern interessierter internationaler Organisationen und der Industrie – Aktionsprogramme für die Einführung von satellitengestützten Ortungs- und Navigationssystemen sowie von ITS im Straßenverkehr entwickeln sollen. Beide Arbeitsgruppen haben auf der Basis von Kommissionsmitteilungen von 1994¹⁰ ihre Tätigkeit aufgenommen. Während sich die Straßenverkehrsgruppe zunächst auf den Informationsfunk – RDS-TMC – und die automatische Gebührenerhebung konzentriert, arbeitet die Satellitengruppe an einem Konzept für die zivile Nutzung der militärischen Navigationssatelliten (amerikanisch: GPS, russisch: GLONAS) mit der Bezeichnung GNSS I (Global Navigation Satellite System) und einem späteren rein zivilen System (GNSS II). Die Arbeiten sind wegen der großen Zahl öffentlicher und privater Beteiligter auf den genannten vier Ebenen öffentlicher Verwaltung außerordentlich komplex, sollen aber gleichwohl mit Blick auf den Gipfel von Dublin Ende 1996 zügig vorangehen.

Auch für die Eisenbahnen¹¹, die Seeschifffahrt¹² und die Luftfahrt¹³ werden Verkehrsmanagementsysteme in der neuartigen Form der Kooperation des öffentlichen und privaten Bereichs entwickelt und zur Anwendung gebracht, um die Ausnutzung der vorhandenen Infrastrukturen zu verbessern. Allerdings wird dadurch der Neubau von Wegen und Anlagen für alle Verkehrsträger nicht überflüssig, denn das gesamte Verkehrswachstum kann nicht allein durch verbessertes Management aufgefangen werden.

Für die Schaffung von ITS und die Gewährung seiner Funktionstüchtigkeit sind neuartige Handlungs- und Entscheidungsprozesse zu entwickeln. Die öffentlichen Institutionen, die durch Gesetzgebung und Verwaltungshandeln vorgehen, und der private Sektor, der durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb der Industrie sowie durch die Arbeit der Wissenschaft gekennzeichnet ist, sind hier auf Zusammenarbeit angewiesen. Deshalb muß die klassische Trennung von öffentlichen Instanzen und privaten Unternehmern durch eine Methode zielgerichteter Kooperation ersetzt werden. Das darf allerdings nicht dazu führen, daß die Grenzen zwischen den dem Allgemeininteresse verpflichteten öffentlichen Organen und den um ihre Wettbewerbsvorteile ringenden Marktteilnehmern verwischt werden. Eine gewisse Gefahr in diesem Sinne entsteht, wenn öffentliche Institutionen und private Unternehmer im Rahmen einer einzigen, beide umfassenden privatrechtlichen Gesellschaft zusammenarbeiten¹⁴. Letztlich wird es darauf ankommen, gesetzliche, administrative und vertragliche Organisationsmittel zweckgerecht miteinander zu kombinie-

ren, um die Funktionsfähigkeit des „System provider“ (Einrichtung), des „System operator“ (Betrieb) und des „Service provider“ (Leistung) herzustellen und die Dienste den Benutzern zugänglich zu machen. Bei Verkehrsmanagementsystemen wird die Einrichtung weitgehend den öffentlichen Organen obliegen, während das Funktionieren – von Betrieb und Leistung – vorwiegend in den Aufgabenbereich von Privaten fallen könnte.

Die Entwicklung des europäischen Ost-West-Verkehrs

Mit dem Beginn der Regierungskonferenz am 29.3.1996 in Turin zur „Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung“¹⁵ wurde deutlich, daß der Prozeß der europäischen Integration auch die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten immer stärker erfaßt. Das wirkt sich schon jetzt auf das Anwachsen der Verkehrsströme aus. Die Wachstumsraten des Transportaufkommens in, von und nach diesen Ländern werden je nach Land pro Jahr bei 6% bis 10% liegen¹⁶. Im Straßengüterverkehr dürfte sich der Ost-West-Verkehr in den kommenden zehn Jahren etwa verdoppeln. Auf diese Entwicklung muß sich die gemeinsame Verkehrspolitik schon heute im Rahmen der Europaabkommen und der Strategie der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder an die EU und insbesondere in Vorbereitung auf den Beitritt der zehn assoziierten mitteleuropäischen Länder einstellen. Das bedeutet schon jetzt partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und diesen Reformstaaten, um eine möglichst ausgewogene Beteiligung aller fünf Verkehrsträger – zu Lande, zu Wasser und in der Luft – an der wachsenden Mobilität von Personen und Gütern zu erreichen. Das Ziel der auf Dauer tragbaren Mobilität muß auch hier Richtschnur sein.

Die Integration der östlichen Nachbarländer in das europäische Verkehrssystem umfaßt zwei Handlungsebenen:

- die Gesetzgebung mit Anpassungen an die marktwirtschaftliche Marktordnung und Angleichungen bei den technischen, sozialen und steuerlichen Vorschriften;
- den Aus- und Aufbau kohärenter und leistungsfähiger Verkehrsweginfrastrukturen im Rahmen der Strategie der transeuropäischen Netze für alle Verkehrsträger und multimodal.

Es handelt sich um dieselben Handlungsebenen, auf denen auch die gemeinsame Verkehrspolitik für die EG entwickelt wurde und wird. In vielfältigen bi- und multilateralen Kontakten zwischen der EU und ihren Nachbarn wird nach diesem Vorbild gearbeitet, für die Gesetzgebung zwecks Rechtsangleichung werden die gemischten Ausschüsse der Europaabkommen genutzt. Dabei ist vorgesehen, für den wechselseitigen Marktzugang besondere Abkommen für Binnenschifffahrt, Straßenverkehr und Luftfahrt auszuhandeln; die Unterzeichnung eines ersten multilateralen Binnenschifffahrtsabkommens erfolgt schon 1996, über den Straßenpersonengelegenheitsverkehr wird derzeit verhandelt, desgleichen über ein erstes bescheidenes Transitabkommen im Straßengüterverkehr mit Ungarn, Rumänien und Bulgarien¹⁷. Die Seeschifffahrt ist traditionell weitgehend frei.

Als Problematik dieser bilateralen Verhandlungen erweist sich die unterschiedliche Kostenstruktur in der Europäischen Union einerseits und in den mitteleuropäischen Ländern andererseits. Die Sorge westeuropäischer Unternehmer, bei zu schneller Liberalisierung vom Markt verdrängt zu werden, tritt dabei deutlich zu Tage. Daher zögern vor allem Deutschland und Österreich, der EU Verhandlungsmandate z.B. für den Straßengüterverkehr zu erteilen, solange nicht die Harmonisierung der Kostenfaktoren wenigstens bei den Anforderungen an die technische Qualität der Fahrzeuge und bei den fiskalischen Belastungen Fortschritte macht¹⁸, von den höchst unterschiedlichen Lohnkosten ganz zu schweigen. Diese Verhandlungssituation entspricht jener innerhalb der EG in den 70er und 80er Jahren, als der Streit um die Priorität von Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen oder Liberalisierung des Verkehrsmarktes den Prozeß zur Schaffung einer gemeinsamen Verkehrspolitik stark verzögerte¹⁹. Der aktuelle Prozeß der Integration der mitteleuropäischen Partner steht dagegen unter erheblichem politischen Zeitdruck. Das hat zur Folge, daß die Europäische Kommission sich zwar für Schritte in Richtung einer Harmonisierung bemüht, daß sie jedoch auch ein europäisches Gesamtinteresse in einer beginnenden Liberalisierung sieht, etwa in einem Gemeinschaftskontingent – neben den bestehenden bilateralen Kontingenten – für den wichtigen Straßengüterverkehr.

Auf dem Gebiet der Verkehrswegeinfrastruktur hat die Kommission gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten am 7.5.1996 eine neue Phase der Zusammenarbeit mit den mitteleuropäischen Nachbarstaaten eingeleitet: Das Konzept des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze²⁰ soll mit den Partnern im Osten der Union im Hinblick auf den Beitritt schon jetzt pragmatisch verfolgt werden. Für die Planung bedeutet das, die neuen sog. Kreta-Korridore für Schiene und Straße, die 1994 der zweiten paneuropäischen Konferenz vorgelegt wurden²¹, zu einem Netz für alle Verkehrsträger zu erweitern und mit dem westeuropäischen Netz zu verknüpfen. Bei der Realisierung von Vorhaben von wechselseitigem Interesse gilt es, gemeinsam die Prioritäten für den Einsatz der knappen Mittel des PHARE-Programms und der internationalen Finanzinstitute zu finden²². Hier liegt die Problematik insbesondere in dem großen Nachholbedarf der mitteleuropäischen Staaten und in der Erschließung der Finanzquellen. Der Leistungskraft des EU-Haushalts sind Grenzen gesetzt. Deshalb wird den Wiederherstellungs- und Ausbaumaßnahmen vor den Neubauplänen der Vorzug gegeben werden müssen, und an erster Stelle werden die Maßnahmen zur Beschleunigung der Grenzkontrollen, insbesondere der Kontrollverfahren, zu stehen haben. Insgesamt läßt sich aber für den Ost-West-Verkehr sagen, daß die EU-Politik spürbar und sichtbar voran kommt.

Anmerkungen

- 1 Europäische Kommission, Gesamtbericht 1995, Ziff. 385 ff.
- 2 Dok KOM(95) 302.
- 3 Europäische Kommission, Gesamtbericht

- 1995, S. 567 und S. 596 f.; Tabelle II füllt für Land-, See- und Luftverkehr mehrere Seiten.
- 4 Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 22/95 des Rates vom 28. 09. 1995, ABl. Nr. C 331, S.1.

- 5 Vergl. VO (EG) Nr. 2236/95 des Rates vom 18.9.1995 über Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze.
- 6 Vgl. Artikel 129c Abs. 1. Unterabsatz 2 EGV.
- 7 ABl. der EG 1994 Nr. C 309, S. 1.
- 8 ABl. der EG 1994 Nr. C 379, S. 2.
- 9 ABl. der EG 1995 Nr. C 264, S. 1.
- 10 Dok. KOM 94/469 (Verkehr allgemein), Dok. KOM 94/248 (Satelliten).
- 11 ERTMS, European Rail Traffic Management System.
- 12 VTMS, Vessel Traffic Management and Information System.
- 13 EATMS, European Air Traffic Management System.
- 14 Ein Beispiel hierfür ist „ERTICO-Intelligent Transport System Europe“, eine nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Gesellschaft belgischen Rechts mit Sitz in Brüssel.
- 15 So der Titel der Stellungnahme der Kommission zur Regierungskonferenz 1996, Amt für amtliche Veröffentlichungen, Luxemburg 1996.
- 16 Vgl. Vortrag von Gerd Aberle auf dem DVZ-Symposium zum Ost-West-Verkehr am 16.4.1996 in Leipzig, abgedruckt in DVZ (Deutsche Verkehrszeitung) v. 23.4.1996, S. 6.
- 17 Vgl. Europäische Kommission, Gesamtbericht 1996, Ziff. 418; Vortrag von Jürgen Erdmenger am 16.4.1996 in Leipzig, abgedruckt in DVZ v. 25.4.1996, S. 3.
- 18 Wissmann, Mathias: Grundlage sind gerechte Wegekosten, in: DVZ v. 20.1.1996; Vortrag von Heinz Sandhäger am 16.4.1996 in Leipzig, abgedruckt in DVZ v. 23.4.1996.
- 19 Vgl. z.B. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1984, S. 189.
- 20 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, S. 200 und 1994/95, S. 177.
- 21 Europäische Kommission, Gesamtbericht 1994, Ziff. 396.
- 22 Europäische Kommission, Gesamtbericht 1995, Ziff. 822 f.

Weiterführende Literatur

- Denkhaus, Ira: Verkehrsinformationssysteme, Wiesbaden 1995.
- Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1995, Brüssel/Luxemburg 1996.
- Europäische Kommission: Regierungskonferenz 1996, Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung, Brüssel/Luxemburg 1996.
- Gerondeau, Christian: Les Transports en Europe, Paris 1996.
- Projektträger Bodengebundene Verkehrs-Technologien des TÜV Rheinland im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg): Technologieansätze zur besseren Kooperation und Vernetzung der Verkehrsträger, Köln 1995.
- Rand's Critical Technologies Institute (Ed.): The Global positioning System, Washington/Santa Monica 1995.
- Reynaud, Christian, Martine Poincelet: De la transition à l'intégration: Quelles conditions pour les transports?. Caen 1995.
- Willecke, Rainer: Mobilität, Verkehrsmarktdordnung, externe Kosten und Nutzen des Verkehrs, in: Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie, Heft 81, Köln u. Frankfurt/Main 1996.